

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin: Rememoro brevemente tratar-se de ação direta ajuizada pelo PPS contra a Lei 12.993, de 26 de dezembro de 2013, no que prevê, para que os estudantes tenham direito à meia entrada, a apresentação de carteira emitida por determinadas instituições. A redação é a seguinte:

Art. 1º.

§ 2º Terão direito ao benefício os estudantes regularmente matriculados nos níveis e modalidades de educação e ensino previstos no Título V da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que comprovem sua condição de discente, mediante a apresentação, no momento da aquisição do ingresso e na portaria do local de realização do evento, da Carteira de Identificação Estudantil (CIE), emitida pela Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), pela União Nacional dos Estudantes (UNE), pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), pelas entidades estaduais e municipais filiadas àquelas, pelos Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e pelos Centros e Diretórios Acadêmicos, com prazo de validade renovável a cada ano, conforme modelo único nacionalmente padronizado e publicamente disponibilizado pelas entidades nacionais antes referidas e pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), com certificação digital deste, podendo a carteira de identificação estudantil ter 50% (cinquenta por cento) de características locais.

§ 4º A Associação Nacional de Pós-Graduandos, a União Nacional dos Estudantes, a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas e as entidades estudantis estaduais e municipais filiadas àquelas deverão disponibilizar um banco de dados contendo o nome e o número de registro dos estudantes portadores da Carteira de Identificação Estudantil (CIE), expedida nos termos desta Lei, aos estabelecimentos referidos no caput deste artigo e ao Poder Público. Art. 2º.....

§ 2º Os estabelecimentos referidos no caput do art. 1º deverão disponibilizar o relatório da venda de ingressos de cada evento à Associação Nacional de Pós-Graduandos, à União Nacional dos Estudantes, à União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, a

entidades estudantis estaduais e municipais filiadas àquelas e ao Poder Público, interessados em consultar o cumprimento do disposto no § 10 do art. 1o.”

Alega-se que a exigência contida nas expressões grifadas de que as entidades estaduais e municipais devem ser filiadas à ANPG, à UNE ou à UBES, para poderem emitir carteira estudantil violaria a liberdade de associação para o gozo do direito.

O e. relator ora vem de apresentar voto em que cinde a questão em dois temas: (i) exigência de filiação das entidades estudantis municipais e estaduais à ANPG, UNE e UBES para que possam emitir a carteira; (ii) a previsão de que caberá a essas entidades nacionais disponibilizar o modelo único nacionalmente padronizado do documento.

Em relação à primeira questão, entende:

“Tenho que a expressão ‘filiadas àquelas’, constante dos §§ 2º e 4º, do art. 1º, bem como do § 2º do art. 2º, da Lei nº 12.933/13, pressupõe uma vinculação compulsória das entidades estudantis locais e regionais às entidades nacionais (UNE, UBES e ANPG) cujo não atendimento tem como consequência a impossibilidade de aquelas associações expedirem documento de identificação em relação aos estudantes que estão a elas vinculados. Esse dever de filiação importa em intervenção direta na autonomia da entidade estudantil, que se vê obrigada a se associar a entidade não necessariamente alinhada às suas metas, princípios, diretrizes e interesses.”

E conclui:

“Dito isso, reafirmo o posicionamento por mim adotado quando da concessão da medida cautelar quanto à inconstitucionalidade da expressão ‘filiadas àquelas’, constante dos §§ 2º e 4º, do art. 1º, bem como do § 2º do art. 2º, da Lei federal nº 12.933 de 26 de dezembro de 2013. Ademais, confiro interpretação conforme à Constituição à expressão ‘entidades estaduais e municipais’, contida no § 2º do art. 1º da Lei federal nº 12.933/2013, para fixar o entendimento de que as entidades estaduais e municipais referidas no preceito são entidades de representação estudantil, de modo que a emissão da Carteira de Identificação Estudantil (CIE) compete às seguintes entidades: Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

(UBES), entidades estaduais e municipais de representação estudantil, Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e Centros e Diretórios Acadêmicos.”

No entanto, como se extrai da leitura do art. 1º, § 2º, da lei impugnada, a expressão “filiadas àquelas” restringe-se às “entidades estaduais e municipais”, não abrangendo os Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e os Centros e Diretórios Acadêmicos referidos na sequência. Há, portanto, no tocante à emissão da carteira de identificação estudantil, ampla opção de entidades representativas, as quais, como inclusive havia anotado o e. relator no início de seu voto coincide com o sistema de representação instituído pela Lei n.º 7.395/85:

“Note-se que a Lei nº 12.933/2013 optou por um sistema específico para a emissão de carteiras de identidade estudantil, tornando legitimadas a emitir o documento as entidades de representação estudantil. É o que se conclui da interpretação sistemática da lei, que, no seu § 2º do art. 1º, arrola entidades dessa natureza e que no § 4º do mesmo artigo explicita que as entidades estaduais e municipais referidas no § 2º são entidades estudantis.

No que tange à representação estudantil de nível superior no país, anoto que existe norma federal fixando a sua estrutura. Trata-se da Lei nº 7.395, de 31 de outubro de 1985. Essa lei prevê que a UNE é entidade representativa do conjunto dos estudantes das instituições de ensino superior do país (art. 1º). As Uniões Estaduais dos Estudantes (UEEs), por seu turno, são definidas como representativas dos estudantes de cada estado, do Distrito Federal ou de Território onde haja mais de uma instituição de ensino superior (art. 2º). Os Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) são as entidades representativas do conjunto dos estudantes de cada instituição de ensino superior (art. 3º). A lei também assegurou aos estudantes de cada curso de nível superior o direito à organização de Centros Acadêmicos (CAs) ou Diretórios Acadêmicos (DAs) (art. 4º). Por fim, a norma federal previu que a organização, o funcionamento e as atividades das entidades referidas na lei serão estabelecidos no estatuto e aprovados nas respectivas assembleias-gerais ou congressos.

Quanto à emissão da CIE dos estudantes de nível superior, a Lei nº 12.933/2013 reproduziu a estrutura de representação prevista na Lei nº 7.395/1985. No que tange aos estudantes de pós-graduação, conferiu a prerrogativa de emitir o documento estudantil à ANPG e, quanto aos estudantes de educação básica, essa prerrogativa foi

conferida à UBES. Adicionalmente, a lei franqueou também a emissão da CIE às entidades estaduais e municipais representativas de estudantes que estejam filiadas à UNE, ANPG ou UBES.”

Representação e Associação têm, afinal, escopos distintos. Nesse sentido, acolho o professor do professor Gilberto Bercovici (eDOC 110):

“A União Nacional dos Estudantes (UNE), fundada em 11 de agosto de 1937, foi oficialmente reconhecida pelo Estado brasileiro como entidade coordenadora e representativa dos estudantes dos estabelecimentos de ensino superior de todo o país por meio do Decreto-Lei nº 4.105, de 11 de fevereiro de 1942. Esta situação durou até o golpe militar de 1964, ocasião em que a UNE deixou de ser legalmente reconhecida, inclusive com a tentativa de criação de um Diretório Nacional dos Estudantes como seu substituto, conforme estipulava a Lei nº 4.464, de 09 de novembro de 1964. Durante todo o período ditatorial, a UNE atuou na clandestinidade, participando ativamente da resistência ao autoritarismo. A ditadura militar reviu as normas sobre a representação estudantil, extinguindo o Diretório Nacional dos Estudantes e qualquer representação em nível nacional com o Decreto-Lei nº 228, de 28 de fevereiro de 1967, revogado pela Lei nº 6.680, de 16 de agosto de 1979, que manteve o mesmo sistema de representação discente oficial.

Finalmente, toda a legislação autoritária foi revogada expressamente pela Lei nº 7.395, de 31 de outubro de 1985. Com esta lei, o Estado brasileiro voltou a reconhecer oficialmente que a UNE é a entidade representativa de todos os estudantes das Instituições Superiores de Ensino do país, assim como reconheceu as Uniões Estaduais dos Estudantes na esfera estadual, os Diretórios Centrais dos Estudantes para cada Instituição Superior de Ensino e garantiu a livre organização dos estudantes do ensino superior em Centros ou Diretórios Acadêmicos.

No Brasil, portanto, desde 1985, a liberdade de associação dos estudantes é garantida expressamente por lei e foi alçada à categoria de garantia constitucional com a promulgação da Constituição de 1988, conforme determina o seu artigo 5º, XVII a XXI:

(...)

Todos as dimensões da liberdade de associação estão abrangidas pelo disposto nos incisos XVII a XXI do artigo 5º da Constituição de 1988. A liberdade de associação estudantil, evidentemente, também está incluída na proteção constitucional geral, além da específica da Lei nº 7.395/1985. Podem os estudantes se organizar livremente, mas o Estado brasileiro reconhece oficialmente a legitimidade da UNE como

representante de todos os estudantes de ensino superior do país. O reconhecimento da UNE como entidade representativa dos estudantes brasileiros não viola de forma alguma a liberdade de associação. Este reconhecimento não impede que existam outras associações representativas estudantis, nem que alguma destas também seja oportunamente reconhecida oficialmente pelo Estado. O fato concreto é a garantia da liberdade de associação estudantil insculpida no texto constitucional e o reconhecimento oficial da entidade estudantil UNE, em virtude de sua história de lutas e conquistas e de sua legitimidade, como entidade representativa nacional dos estudantes de Instituições de Ensino Superior pelo Estado brasileiro.

Para traçarmos um paralelo, a liberdade de associação garantida na Constituição não é incompatível com o fato de a Ordem dos Advogados do Brasil, por exemplo, ser o ente representativo dos advogados brasileiros (artigo 44, II da Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994). Da mesma forma que a existência e reconhecimento da Ordem dos Advogados do Brasil como representante exclusiva dos advogados não impede que estes se associem em outras entidades, como Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) ou as várias associações e institutos de advogados. Da mesma forma que a Ordem dos Advogados do Brasil representa oficialmente os advogados brasileiros, a UNE representa oficialmente os estudantes brasileiros, o que não implica em nenhuma violação ao direito constitucional de associação.

Dentre os direitos conquistados pela atuação da UNE deve-se destacar o direito dos estudantes ao benefício da meia-entrada para eventos artísticos, culturais e desportivos. Este benefício é uma decorrência direta do dever estatal de garantir o pleno exercício dos direitos culturais (artigo 215, caput da Constituição de 1988) e da atuação conjunta entre o Estado e a sociedade para assegurar a universalização do acesso aos bens e serviços culturais (artigo 216-A, §1º, II da Constituição de 1988).

Na década de 1990, várias leis estaduais foram editadas garantindo a meia-entrada aos estudantes, como a Lei Estadual nº 7.844, de 13 de maio de 1992 (São Paulo), a Lei Estadual nº 11.052, de 24 de março de 1993 (Minas Gerais), a Lei Estadual nº 12.302, de 17 de maio de 1994 (Ceará), entre outras. Na maior parte destas leis estaduais, o beneficiário deveria ser portador da Carteira de Identificação Estudantil (CIE), emitida pela UNE ou pela UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas) e distribuída por suas entidades afiliadas, como a União Estadual dos Estudantes, uniões municipais, diretórios centrais de estudantes, centros, diretórios acadêmicos ou grêmios estudantis. Além da legislação estadual, vários Municípios também elaboraram leis que garantiam a meia-entrada para eventos artísticos, culturais e desportivos aos estudantes.

O Governo Federal pretendeu determinar uma diretriz única sobre este tema e baixou a Medida Provisória nº 2.208, de 17 de agosto de 2001, que estipulava que seria beneficiário da meia-entrada todo aquele que fosse portador de documento de identificação estudantil expedido pelo estabelecimento de ensino ou por associação ou agremiação estudantil a que pertencesse. O resultado concreto da nova legislação foi a proliferação desenfreada de documentos de identidade estudantil, fazendo com que os produtores culturais e desportivos aumentassem os preços dos seus ingressos para evitarem maiores prejuízos, anulando, na prática, a concessão do benefício da meia-entrada e a política de ampliação do acesso aos bens culturais que se pretendeu promover.

Diante da situação gerada pela Medida Provisória nº 2.208/2001, tanto as entidades representativas dos estudantes como os promotores culturais iniciaram um processo de discussão sobre o tema que culminou na aprovação de dois diplomas legislativos, o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852, de 05 de agosto de 2013) e a Lei da Meia-Entrada (Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013). Em ambas as leis, a solução encontrada foi a de uniformizar nacionalmente o documento de identificação estudantil:

(...)

O fato de o Estado determinar que a identificação de certa categoria, como os estudantes, precisa ser feita de forma uniformizada nacionalmente não afeta em nada a liberdade de associação. Designar entidades responsáveis pela emissão da Carteira de Identificação Estudantil não viola o direito de associação, ainda mais porque as entidades designadas, como a UNE, já são oficialmente reconhecidas como entidades representativas dos estudantes.

Os estudantes continuam a ter garantido seu direito de livre associação e organização. As Leis nº 12.852 e 12.933, ambas de 2013, apenas determinam que a Carteira de Identificação Estudantil será emitida e nacionalmente padronizada pelas entidades estudantis referidas em seu texto. Não há qualquer interferência estatal ou governamental nas várias entidades representativas estudantis, somente o estabelecimento de um requisito para o exercício de uma determinada atividade de interesse público, a da garantia do acesso a bens culturais e desportivos por meio do benefício da meia-entrada.

Aliás, tendo em vista que o benefício da meia-entrada consiste em atividade de interesse público por ampliar o acesso aos bens culturais, nada haveria de se estranhar do fato de o Estado buscar as entidades representativas que oficialmente são reconhecidas por lei para atuar na implementação daquela atividade.

Não há, aqui, nenhuma violação ao direito fundamental de livre associação. Qualquer outra interpretação levaria ao paroxismo de interpretarmos a Constituição segundo a lei, e não a lei conforme a Constituição.

A limitação das entidades emissoras da Carteira de Identificação Estudantil também é medida plenamente adequada à política de acesso aos bens culturais e desportivos proposta na legislação, não havendo qualquer violação à proporcionalidade. Não se pode esquecer que a proporcionalidade vincula todas as espécies de atos dos poderes públicos, seja o legislador, a administração ou a jurisdição. Como afirma Canotilho, trata-se de uma "medida de racionalidade regulativa", que não pode ser invocada por si só, mas sempre deve se referir a situações jurídicas concretas.

(...)

Analisando-se os elementos do juízo de proporcionalidade e os aplicando ao caso concreto, pode-se perceber a absoluta adequação entre os meios adotados e os fins almejados com o sistema estruturado pelas Leis nº 12.852 e 12.933. Haveria violação ao juízo de proporcionalidade caso se mantivesse a situação anterior, albergada sob a revogada Medida Provisória nº 2.208/2001, em que não era possível nenhum controle sobre a identificação estudantil, propiciando uma série de abusos que prejudicaram severamente a política de garantia da meia-entrada como um instrumento de ampliação do acesso aos bens culturais. Ou seja, não havia pertinência ou adequação naquela medida. Sob a vigência da Medida Provisória nº 2.208/2001, os meios não estavam adaptados ou adequados aos fins pretendidos, pelo contrário."

O contexto histórico-legislativo desenvolvido pelo professor revela que o liberalismo invocado pelo requerente não encontra respaldo na Constituição, a qual permite, sim, que a lei preveja algumas exigências ao exercício de direitos. Essas exigências são consentâneas ao reconhecimento do Estado de algumas entidades como órgãos de representação estudantil. E repiso que sequer há exclusividade às entidades indicadas pela expressão "filiadas àquelas", uma vez que a esta segue-se a possibilidade de emissão "pelos Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e pelos Centros e Diretórios Acadêmicos."

Analogicamente, a Constituição prevê, no caso dos trabalhadores, a unicidade sindical (art. 8º, II) e a representatividade compulsória (art. 8º, III), evitando a fragmentação a fim de robustecê-la e permitir a isonomia material.

Trata-se, portanto, de opção que se encontra no âmbito de conformação do legislador.

Com as mais respeitosas vênias, divirjo, portanto, do e. relator quanto ao ponto a fim de julgar improcedente o pedido.

Em relação à segunda questão, referente à previsão de que caberá a essas entidades nacionais disponibilizar o modelo único nacionalmente padronizado do documento, o e. relator pondera:

“Diante de tais alegações, ressalto que não cabe ao Supremo Tribunal Federal decidir acerca de eventuais inconsistências ou irregularidades na formulação do modelo único, bem como a respeito de problemas na disponibilização pública e no acesso a ele, visto que, no meu entendimento, tais questões dizem respeito ao âmbito da legalidade, pois se relacionam ao correto cumprimento da legislação aplicável à espécie - Lei nº 12.933/2013 e Decreto nº 8.537/2015.

Não obstante, cumpre aqui reiterar que a emissão da CIE deve observar o que está disposto Lei nº 12.933/2013. Segundo esse diploma, o modelo único, definido pelas entidades estudantis nacionais e pelo o ITL, deve ser publicamente disponibilizado. Assim, os parâmetros do modelo único devem ser razoáveis, de modo a não servirem de limitação do seu acesso pelas entidades às quais a própria lei reconheceu a prerrogativa de emissão do documento. É essencial que o modelo seja efetivamente acessível às entidades autorizadas por lei a emitir o documento. De se notar, ademais, que excessiva rigidez no padrão nacional não se coaduna com a previsão contida no final do § 2º do art. 1º, de que a CIE pode ter 50% (cinquenta por cento) de características locais.

De outra banda, aspectos mais específicos atinentes ao modelo único – por exemplo, a alegada distinção entre modelo único e layout ou a definição dos componentes que devem necessariamente estar contido no documento – fogem ao campo de atribuição desta Corte.”

Porem, apesar de bem anotar que a questão é estranha ao controle de constitucionalidade abstrato, não acolhendo o pleito de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento da expressão “pelas entidades nacionais antes referidas”, do § 2º do art. 1º, fixa *“interpretação conforme à Constituição no sentido de que as entidades nacionais responsáveis pela definição do modelo único nacionalmente padronizado da Carteira de Identificação Estudantil (CIE) devem fixar parâmetros razoáveis para o modelo, os quais não podem obstar o acesso a este pelas entidades às quais*

a própria lei reconheceu a prerrogativa de emissão do documento, assegurando-se, ainda, a observância da previsão legal de que o documento poderá ter 50% (cinquenta por cento) de características locais (art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, parte final).”

Receio, no entanto, que a técnica da interpretação conforme deve ser adotada, à luz da presunção de constitucionalidade das leis, apenas quando houver polissemia da norma, o que não é o caso. As situações fáticas trazidas na sustentação oral do *amicus curiae*, Diretório Central Unisinos, e no voto do ministro relator não derivam de interpretação inconstitucional da norma impugnada, mas de seu eventual descumprimento e, portanto, ofensa legal a demandar outro tipo de intervenção judicial. Não há, portanto, vício de inconstitucionalidade que enseje a interpretação conforme.

Acolho, enfim, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da PGR, e voto pela total improcedência do pedido.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta do voto 2203/2022